BRECHAS: LA DESIGUALDAD EN LAS POLÍTICAS DE FOMENTO DE MEDIOS COMUNITARIOS, OTROS MEDIOS E INDUSTRIAS CULTURALES

GAPS: THE INEQUALITY IN THE POLICIES FOR THE DEVELOPMENT OF COMMUNITY MEDIA, OTHER MEDIA AND CULTURAL INDUSTRIES

LACUNAS: A DESIGUALDADE NAS POLÍTICAS DE FOMENTO DE MEIOS DE COMUNICAÇÃO COMUNITÁRIOS, OUTROS MEIOS E INDÚSTRIAS CULTURAIS

Alejandro Linares

- Docente en la UNLaPam. Licenciado en Comunicación Social por la UBA. Su trabajo más importante es: "Los modelos de medios públicos en Uruguay, Paraguay y Brasil", en: Revista *Derecom* (UCM, 2016).
- E-mail: linaresale@hotmail.com

María Soledad Segura

- Docente en la UNC e investigadora de CONICET. Doctora en Ciencias Sociales por la UBA. Sus libros más recientes son: *Media movements. Civil society and media policy reform in Latin America* (con Silvio Waisbord, Zedbooks, 2016) y *Los medios no lucrativos entre la ley audiovisual y los decretos*. *Estrategias, desafíos y debates en el escenario 2009-2015* (editado con Cintia Weckesser, Editorial de la UNC, 2016). Segura dirige y las demás autoras y el autor desarrollan el proyecto de investigación "Las radios y televisoras comunitarias desde la Ley 26522. Condiciones, estrategias y desafíos" financiado por CONICET y Defensoría del Público (Argentina). Consultar: https://comunicacionsfl.wordpress.com/
- E-mail: sole_segura@yahoo.com.ar

Ana Laura Hidalgo

Docente en la UNSL. Especialista en Gestión Social por la UNCUYO. Su trabajo más reciente es: "Políticas públicas y movilización social. Ensayo acerca de la noción comunicación/participación", en: Revista *Metavoces* (UNSL, 2015).

E-mail: hidalgo.analaura@gmail.com

Larisa Kejval

Docente en la UBA y la UNDAV. Magister en Comunicación y Cultura por la UBA. Su libro más reciente es: Truchas: los proyectos político-culturales de las radios comunitarias, alternativas y populares argentinas (Prometeo, 2009).

E-mail: larisakej@yahoo.com.ar

Verónica Longo

Docente en la UNSL. Magister en Dirección en Comunicaciones Institucionales (UCES). Su trabajo más importante es: "¿Otro país? La democratización de la comunicaciones en San Luis", en: Agitar la Palabra. Participación social y democratización de las comunicaciones (Segura dir., Villazón y Díaz edits., UNSL, 2014).

E-mail: vblongo@hotmail.com

Natalia Traversaro

Docente en la UNC. Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid. Su trabajo más importante es: "Producción audiovisual en Córdoba desde la Ley de Cine y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual", en: Los medios sin fines de lucro entre la Ley Audiovisual y los decretos. Estrategias, desafíos y debates en el escenario 2009-2015 (Segura y Weckesser edits., Editorial de la UNC, 2016)

E-mail: nataliatraversaro@gmail.com

Natalia Vinelli

Docente en la UBA. Magister en Periodismo por la UBA. Sus libros más recientes son: La televisión desde abajo. Historia, alternatividad y periodismo de contrainformación (El topo blindado, 2014) y Ancla, Rodolfo Walsh y la agencia clandestina (2015).

E-mail: nataliaprensa@yahoo.com.ar

RESUMEN

En este artículo se analiza en qué medida las políticas públicas de comunicación y cultura fueron uno de los factores fundamentales que contribuyeron para construir la posición de profunda desventaja en términos de sostenibilidad económica de los medios comunitarios, populares y alternativos de Argentina con respecto a los medios de propiedad privada con fines de lucro, a los de propiedad estatal y a otras industrias culturales. Se pretende demostrar que estos medios, en comparación con medios privados y estatales y con otras industrias culturales, se han desarrollado en históricas condiciones de desigualdad que perjudicaron sus posibilidades de sostenibilidad económica en el tiempo.

PALABRAS CLAVE: POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN Y CULTURA; MEDIOS COMUNITARIOS; MEDIOS; INDUSTRIAS CULTURALES.

ABSTRACT

This article discusses to what extent public communication and culture policies were one of the key factors that contributed for building the position of major disadvantage in terms of economic sustainability of community, popular and alternative media in Argentina, compared to private-owned for profit media, state-owned media and other cultural industries. The purpose is to show that community media, compared to private and state-owned media and other cultural industries, has been developed under historical inequality conditions, impairing its chances of economic sustainability over time.

KEYWORDS: COMMUNICATION AND CULTURE POLICIES; COMMUNITY MEDIA; MEDIA; CULTURAL INDUSTRIES.

RESUMO

Este artigo discute até que ponto as políticas de comunicação pública e da cultura foram um dos principais fatores que contribuem para construir a posição de profunda desvantagem em termos de sustentabilidade econômica de mídias comunitárias, populares e alternativas na Argentina em relação aos meios de comunicação de propriedade privada com fins lucrativos, aos meios estatais e às outras indústrias culturais. Pretende-se mostrar que estes meios, em comparação com meios de comunicação privados e estatais e outras indústrias culturais, desenvolveram-se em condições históricas de desigualdade que prejudicaram suas chances de sustentabilidade econômica ao longo do tempo.

PALAVRAS-CHAVE: POLÍTICAS DE COMUNICAÇÃO E CULTURA; MEIOS DE COMUNICAÇÃO COMUNITÁRIOS; MÍDIA; INDÚSTRIAS CULTURAIS.

Desde finales de los años ´80 las emisoras comunitarias, populares y alternativas de la Argentina se han desarrollado desde condiciones de desigualdad no sólo jurídica sino también económica. Gestadas y gestionadas en su mayoría por trabajadoras y trabajadores, campesinos, indígenas, estudiantes, vecinos de barrios empobrecidos o de pequeños pueblos que ejercen su derecho a la libertad de expresión, han nacido con escasas inversiones iniciales, sus producciones no han perseguido el lucro y, generalmente, se han orientado a públicos con baja capacidad de consumo. A pesar de su histórica presencia al lado de los movimientos sociales y los sectores populares en casi todas las provincias argentinas, y de su lucha por el derecho a comunicar, los medios comunitarios, populares y alternativos siguen constituyendo el sector más débil de la comunicación audiovisual del país. Hasta 2005 estuvieron confinados a la ilegalidad, lo que redundó también en su precariedad económica. Hasta 2009 no contaron con ninguna política de fomento destinada a su desarrollo, y son el sector más invisibilizado de las industrias culturales.

En este artículo se analiza en qué medida las políticas públicas de comunicación y cultura fueron uno de los factores fundamentales que contribuyeron a construir la posición de profunda desventaja en términos de sostenibilidad económica de los medios comunitarios, populares y alternativos de Argentina con respecto a los medios de propiedad privada con fines de lucro, a los de propiedad estatal y a otras industrias culturales. Se pretende demostrar que estos medios, en comparación con medios privados y estatales y con otras industrias culturales, se han desarrollado en históricas condiciones de desigualdad que perjudicaron sus posibilidades de sostenibilidad económica en el tiempo.

Para ello, en primer lugar, argumentaremos la relevancia de estas radios y televisoras teniendo en cuenta, por un lado, su trayectoria y rol social, y, por otro lado, la valoración de su contribución a la diversidad y el pluralismo en sistemas mediáticos de sociedades democráticas que hace el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Asimismo, haremos referencia al debate sobre la responsabilidad de las políticas estatales de comunicación y cultura de garantizar la diversidad y el pluralismo al tiempo que fomentar la industria y el trabajo nacional, y la producción cultural nacional, local e independiente, y en ese marco, la sostenibilidad de los medios comunitarios, populares y alternativos. En segundo término, analizaremos cómo las políticas de radiodifusión relegaron a los medios sin fines de lucro. Luego, mostraremos cómo históricamente las legislaciones y políticas de radiodifusión privilegiaron a medios privados comerciales y sostuvieron a los medios público-estatales; y cómo se diseñaron y funcionan otras políticas destinadas a promover y fomentar otras industrias culturales. Finalmente, en las conclusiones, presentaremos una síntesis de los argumentos expuestos y una recomendación de elaboración de políticas destinadas al sector.

1. Enfoque teórico

En este apartado pretendemos responder a dos interrogantes: ¿por qué es necesario garantizar la sostenibilidad de los medios comunitarios, populares y alternativos?; y ¿por qué debería ser el Estado quien la promueva?

¿Por qué es necesario garantizar la sostenibilidad de los medios comunitarios? La relevancia de los medios comunitarios, populares y alternativos está dada por su trayectoria histórica al lado de los movimientos populares, las luchas sociales y los sectores desaventajados de la sociedad, por su papel protagónico en las disputas por la ampliación del derecho a la comunicación, y por su contribución a la diversidad y el pluralismo de los sistemas mediáticos, factores cruciales en la construcción de sociedades democráticas y jus-

tas. (Gerbaldo, 2012; Kejval, 2013)

Por un lado, su presencia contribuye a configurar sistemas de medios más plurales y diversos, dado que se multiplican los sectores que participan de él. Por otro lado, estos medios constituyen escenarios de participación ciudadana que permiten la intervención de sujetos, temas y perspectivas que no suelen tener cabida en los medios privados-comerciales ni estatales. Por lo tanto, los medios sin fines de lucro son centrales para garantizar el derecho a la comunicación. Así lo destacan los relatores de libertad de expresión de organismos internacionales comprometidos con los derechos humanos de Naciones Unidas, América, África y Europa.

¿Por qué el Estado debe promover la sostenibilidad de los medios comunitarios? Desde la enunciación de la noción de derecho a la comunicación en el Informe MacBride en 1980, se reconoce también la necesidad de impulsar políticas que lo garanticen por parte de los estados.

La libertad de expresión en un sentido amplio es indispensable para el desarrollo de una sociedad democrática, diversa y plural. Los medios de comunicación desempeñan en este sentido una función social indispensable para la ampliación de perspectivas en el espacio público. Sin embargo, la creciente concentración de la propiedad de las empresas de medios pone de relieve que la cantidad de opciones mediáticas no siempre redunda en diversidad y pluralidad. Por tanto, los medios sin fines de lucro permiten constituirse en garantes del ejercicio de la libertad de expresión.

Ahora bien, ¿cómo se sostiene económicamente un sistema de medios que aspira a la pluralidad y a la diversidad? Sus condiciones económicas son un obstáculo para el protagonismo de las emisoras comunitarias, populares y alternativas en la construcción de un sistema de medios democrático. Si las resoluciones a estos problemas y preguntas quedan libradas exclusivamente al mercado probablemente no sean satisfactorias. Por eso, el papel del Estado en el fomento de estas radios y televisoras resulta fundamental.

2. Políticas dirigidas a medios comunitarios, alternativos y populares

En este apartado revisamos la historia de las políticas de radiodifusión de Argentina desde 1980, para mostrar que el sector no lucrativo de la radiodifusión ha sido el sector menos favorecido, con etapas de prohibiciones, discriminación y restricciones. Las políticas de fomento al sector son recientes, escasas y ahora se encuentran paralizadas.

La Ley de Radiodifusión 22.285 de 1980 prohibía prestar servicios de comunicación audiovisual al sector privado sin fines de lucro. Esta inhabilitación legal se mantuvo hasta 2005. En 1989, luego de la Ley 23.696 de Reforma del Estado, se abrió un registro para las radios (no para televisoras) que estuvieran en el aire con fecha anterior al día de sanción de la ley, y se les dio un permiso provisorio para emitir.

En 2003, dos fallos de la Corte Suprema de Justicia declararon la inconstitucionalidad del artículo 45 de la Ley 22.285 que impedía a los medios no lucrativos prestar servicios de radiodifusión. En 2005, el Congreso, por Ley 26.053, sustituyó este artículo y permitió que personas jurídicas sin fines de lucro sean titulares de licencias de radiodifusión, aunque excluyó a las cooperativas de servicios públicos. Desde entonces, hubo pocos avances en reconocimiento legal, y se implementaron algunos programas de fomento que beneficiaron a Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO).

En 2009, el Congreso, por Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) 26.522, establece que “la explotación de los servicios de comunicación audiovisual podrá ser efectuada por prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro” (art. 2). A estos últimos, les reserva el 33

por ciento del espectro radioeléctrico (art. 89), no le impone restricciones de alcance ni financiamiento, establece un fondo de fomento del 10 por ciento del gravamen recaudado por la autoridad regulatoria (art.97, inc. d y f), les da representación en el Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (art.16). Y agrega la posibilidad de otorgar licencias de modo directo a emisores de baja potencia en zonas de no conflicto (art. 49).

Desde entonces, en relación al universo de medios no lucrativos[1], son pocos los que obtuvieron licencias y recibieron habilitación para funcionar[2]. Otros obtuvieron licencias recientemente pero aún no cuentan con habilitación definitiva para operar; otros recibieron permisos precarios –y algunos de ellos con reserva de frecuencia-; y a otros se les adjudicó frecuencias para emitir en baja potencia. Finalmente, son todavía muchos los que no cuentan con ningún tipo de título que les permita operar legalmente (Becerra y otros, 2016). La incapacidad o falta de decisión política de realizar el plan técnico de frecuencias constituyó un obstáculo para mensurar el 33 por ciento del espectro que debe ser reservado por ley para los medios sin fines de lucro en cada zona. Asimismo, la falta de normalización del espectro en zonas de conflicto impidió realizar concursos en esas ciudades, que son justamente aquellas en las que más se concentran las emisoras del sector social.

La especificidad de los medios comunitarios dentro de la categoría de los prestadores sin fines de lucro fue reconocida recién el 1º de diciembre de 2015 a partir de una recomendación de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. Se reconoció como "comunitarias" a unas 150 emisoras de radio sin fines de lucro previamente registradas o empadronadas, y se estableció que recibirían un puntaje preferencial en futuros concursos (Res. 1102).

Desde 2013, cuando AFSCA puso en marcha el Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual (FOMECA), y hasta 2015, se realizaron diez concursos públicos y se financiaron equipos técnicos, infraestructura tecnológica, la producción de radio y televisión, y la gestión de los medios comunitarios, entre otros aspectos (Becerra y otros, 2016).

En 2016, durante el gobierno de Mauricio Macri, se paralizan las políticas de legalización y fomento destinadas al sector. El nuevo organismo de regulación de la comunicación audiovisual y las telecomunicaciones, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), no sólo no abrió nuevas líneas de fomento, sino que también adeuda pagos en proyectos adjudicados y firmados por los beneficiarios oportunamente. También se descontinuaron programas de otros organismos públicos destinados al desarrollo o el fortalecimiento de medios de comunicación sin fines de lucro.

El ENACOM tampoco avanza en la legalización de los medios del sector social. Hasta el cierre de este escrito (octubre de 2016) no había realizado los concursos de licencias abiertos en 2015; no había otorgado las habilitaciones para operar a las radios y televisoras no lucrativas que habían ganado concursos en los últimos meses de 2015; ni tampoco resolvía por vía administrativa los conflictos por interferencias.

El decreto de necesidad y urgencia 267, al eliminar el Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (COFECA), también implicó la pérdida del espacio de participación e incidencia en la formulación de políticas de comunicación que los medios no lucrativos tenían en esta institución. Se creó el Consejo Federal de Comunicaciones (COFECO) que unifica el COFECA y el Consejo Federal de Tecnologías de las

1 Aunque no hay registros fiables, diversas fuentes calculan un centenar de radios y casi una decena de televisoras (Becerra y otros, 2016).

2 Hasta diciembre de 2014, AFSCA había otorgado más de 100 licencias o permisos a organizaciones sin ánimo de lucro y a alrededor de 40 comunidades de pueblos originarios, ubicadas sobre todo en zonas escasamente pobladas y ciudades pequeñas (Becerra y otros, 2016).

Telecomunicaciones y la Digitalización, pero se reduce la cantidad de representantes del sector sin fines de lucro (de 3 a 1) y unifica a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual con los de telecomunicaciones. Además, le quita funciones clave al Consejo como la de nombrar y remover integrantes del directorio de la autoridad regulatoria, o la de tomar decisiones relativas a los FOMECA.

Por otra parte, las asociaciones de medios comunitarios manifestaron públicamente su preocupación por la interrupción de la distribución de pauta oficial. Representantes de la Secretaría de Comunicación Pública, ante la consulta realizada al respecto por la Defensoría de Servicios de Comunicación Audiovisual, respondieron que desarticularon el Plan Federal, que distribuía mensualmente un monto fijo a medios de todo el país; y que el principal criterio de distribución que utilizan es el nivel de audiencia de los medios en las grandes ciudades, tomando como base a la consultora IBOPE. Como destacó la Defensoría, este criterio no es aplicable a la comunicación comunitaria por tratarse de una actividad sin fines de lucro que no es objeto de medición por las consultoras de *rating* (Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, nota nro. 859/2016).

3. Políticas de comunicación

Este apartado revisa la legislación y las políticas –criterios, regulaciones y normas (por acción u omisión) que fija el Estado- que a lo largo de la historia de la comunicación audiovisual en la Argentina generaron un sistema mediático mercantil, oligopólico y altamente concentrado, y produjeron condiciones desiguales para el ejercicio de la libertad de expresión.

3.1. Políticas dirigidas a medios privados comerciales

La Ley de Radiodifusión 22.285 impuesta por la dictadura en 1980 configuraba la comunicación como un bien comercial con control del Estado (Potolski y Marino, 2005: 175).

En 1989, la Ley 23.696 de Reforma del Estado permitió la constitución legal de multimedios, facilitó el ingreso de capital financiero transnacional, la concentración y centralización del capital, posibilitó que licenciatarias de medios pudieran ser también propietarias de empresas dedicadas a otros rubros (Rossi, 2005; Albornoz y Hernández, 2005). Además, se otorgaron privilegios impositivos, se legalizó la operación de redes, y aumentaron el tope en la propiedad de licencias del mismo operador. Privilegios impositivos, operación de redes, aumento al tope de licencias del mismo operador. Asimismo, se produjeron desgravaciones impositivas por resoluciones del COMFER (1989-2005) y por Planes de competitividad (2001).

En 2003, la Ley 25.750 de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales impidió a capitales extranjeros poseer más del 30 por ciento de la propiedad de las industrias culturales, incluidos los medios (Mastrini, Becerra, Baranchuk y Rossi, 2005: 21-22). En 2004, el COMFER renovó las licencias de los dos canales de mayor *rating* (Marino, 2005). En 2005, se suspendió por decreto el conteo de plazos de licencias a los propietarios de los medios masivos de comunicación. Además, en 2007, se autorizó la fusión de los dos mayores operadores de televisión por cable: Cablevisión y Multicanal.

En 2009, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual estableció límites a la concentración de la propiedad (arts. 45, 46, 47, 48, 54), la propiedad cruzada, la transmisión en cadena y la centralización de la producción. Asimismo, estableció un plazo para que las empresas que excedieran los límites establecidos, propusieran planes de adecuación. En 2015, todas las empresas en esta situación habían presentado sus planes ante la autoridad regulatoria, pero ninguno llegó a implementarse.

En diciembre de 2015, los DNU 13 y el 267 permiten aumentar los límites de concentración de la propiedad de radio y televisión abierta y los eliminan para TV por cable, habilitan la propiedad cruzada entre empresas audiovisuales y de telecomunicaciones, y extienden el plazo de explotación de las licencias audiovisuales vigentes. El ENACOM dejó sin efecto todos los planes adecuación, menos uno. Se condonaron también las deudas impositivas, previsionales y aduaneras a los medios comerciales a cambio de publicidad oficial, entre otras medidas.

3.2. Políticas dirigidas a medios públicos estatales

Argentina fue uno de los primeros países latinoamericanos en tener medios público-estatales. Fue el primero en instalar una televisión estatal y ésta fue uno de los cuatro primeros canales de televisión en América Latina (Varela, 2013). A pesar de relegarlos con respecto a los medios privados, todos los gobiernos los mantuvieron. Las razones para sostenerlos son similares a las que fundamentan la necesidad de promoción de los medios comunitarios. No obstante, los medios públicos –a pesar de los vaivenes institucionales-constituyen una política de Estado en el país.

Según la Ley 22.285, los medios estatales mantuvieron desde 1980 un rol subsidiario en el sistema mediático. Esto implicó que se instalaran sólo en lugares que no eran de interés de los privados. Esto se mantuvo durante toda la década de 1990 y hasta mediados de la década siguiente.

En los años `90, con las privatizaciones de dos canales y dos radios estatales, el sistema público quedó reducido al Servicio Oficial de Radiodifusión (una radio y una televisora de cabecera en Capital Federal, una radio en cada provincia, las repetidoras del canal y las Radiodifusoras Argentinas al Exterior). En 1992, el canal se convierte en Sociedad Anónima por decreto. Sus contenidos "no ofrecieron perfiles diferentes a los privados comerciales ni tampoco favorecieron la participación social" (Rossi, 2005). Padecieron retraso tecnológico, reducción de personal e irregularidades administrativas durante la crisis presupuestaria e institucional del Estado (Míndez, 2001; Ulanovsky, 2011).

El rol subsidiario de los medios estatales nacionales comenzó a ser revertido en 2002. Por decreto, se autorizó la instalación de repetidoras de Canal 7 donde el Ejecutivo lo considerase, y se legalizó que las provincias tuvieran un canal abierto y una radio AM.

Desde 2004, por decreto, se autorizó la instalación de veinte repetidoras de Canal 7, se incluyó a Argentina en la televisora sudamericana Telesur, se creó Canal Encuentro, se incrementó el presupuesto para salarios y equipos, y se modificó la programación de Canal 7 de modo tal que rompe con el modelo competitivo-comercial (Monje, 2010).

En 2009, la Ley 26.522 deja atrás el rol subsidiario y se crea Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado para administrar a los medios pre-existentes del Estado nacional. Se propone cubrir todo el territorio nacional, promover el pluralismo y el federalismo, hacer producción propia, difundir la producción audiovisual nacional, regional y latinoamericana. Da pautas claras de financiamiento y transparencia. Su diseño institucional establece el control de diferentes sectores sociales y el equilibrio de poderes del Estado (Linares, 2014). No obstante, los integrantes del Consejo Honorario de Medios Públicos fueron designados por el Poder Ejecutivo recién en 2015 y llegaron a tener apenas una reunión ese año (Segura, 2015). Desde 2010 se crearon siete señales nacionales de televisión digital y Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) autorizó nuevos canales provinciales, municipales y universitarios.

Esta síntesis de las políticas de comunicación audiovisual de Argentina desde 1980 hasta la actualidad, demuestra que históricamente se sostu-

vieron los privilegios del sector privado-comercial (con financiamientos directos e indirectos del Estado, tales como: subsidios, exenciones impositivas, ampliación de plazos de vencimiento de licencias, facilidades para transferir licencias y fusionar sociedades, condonación de deudas con el fisco, publicidad oficial) y el financiamiento del sector público-estatal, en desmedro del sector privado sin fines de lucro. No obstante, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2009 intentó poner límites a la concentración de la propiedad de medios, la jerarquización y multiplicación de los medios estatales, junto con la legalización y fomento de los medios no lucrativos. Las políticas implementadas en los siguientes cinco años implicaron un avance en ese sentido, pero no llegaron a revertir las condiciones de profunda desigualdad del sistema mediático del país. En los últimos meses, asistimos a una regresión con respecto a aquellos adelantos.

4. Políticas de cultura

En este apartado analizamos la legislación y las políticas de promoción y fomento de otras áreas de la cultura como el cine, el teatro y la música. Se procura demostrar que, si bien las razones para fomentar estas otras expresiones culturales son similares a las que sostienen la necesidad de la promoción de medios comunitarios, estas otras políticas llevan años de implementación en el país y la de medios comunitarios es reciente, escasa y ahora está paralizada.

En 1994, la Ley de Cine 24.377 crea el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), busca fomentar el cine con concursos, premios y becas para nuevos realizadores, créditos y subsidios para la producción de películas nacionales, con el 10 % de cada boleto de cine; el 10 % de la venta o alquiler de cada video; el 25 % del gravamen cobrado a los titulares de servicios de radiodifusión; los ingresos por sanciones; y el reembolso de créditos. Faculta al INCAA para producir películas y cortometrajes con hasta el 70 % del presupuesto total del film, apoyar la comercialización de películas en el exterior o la presentación en festivales, pagar o reintegrar gastos de publicidad, de realización de copias o de envíos al exterior. Establece cuotas de pantalla para salas de cine y canales de televisión. En 2004 se incluyó al documental en los mecanismos de promoción estatal, se ampliaron las cuotas de pantalla en las salas, se incrementaron los ingresos del Fondo de Fomento Cinematográfico, y se inició el programa Espacios INCAA. (Marino, 2012; Gettino, 2005)

En 1997, la Ley Nacional de Teatro 24.800 creó el Instituto Nacional de Teatro. Estableció una asignación del presupuesto nacional y el 8 % del total recaudado por el COMFER en concepto de gravamen a los titulares de licencias de radiodifusión, entre otras fuentes de recursos. Este porcentaje fue elevado al 13 % por decreto en 2002 y luego bajado al 10 % por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009. Con estos ingresos el instituto debe brindar promoción y apoyo a obras; mantener salas consideradas de interés cultural; solventar total o parcialmente la creación de espacios para la actividad; otorgar préstamos y subsidios para proyectos teatrales; entregar premios y becas, entre otras funciones.

En 2009, la Ley Audiovisual obliga a las radios a emitir un 30 % de música nacional por cada media jornada de transmisión, y de ese total un 50 % de música independiente; establece que el Instituto Nacional de la Música debe recibir el 2 % del total recaudado por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) por los gravámenes a titulares de servicios de comunicación audiovisual. En 2012, la Ley de la Música 26081 crea el Instituto, establece un circuito estable de música en vivo y el otorgamiento de subsidios y créditos para la producción musical, obliga a contratar a un músico o conjunto nacional como "telonero" cuando se presente como nú-

mero estelar un músico o conjunto extranjero; y obliga a los medios estatales a difundir la agenda de eventos proporcionada por el Instituto Nacional de la Música (INAMU).

Desde 1994, inicia en Argentina una lógica de intervención en el sector que implica una contundente acción estatal para subsidiar la producción a través de un sistema de créditos y subsidios sin los cuales sería prácticamente imposible concretar la realización de películas nacionales. Según Marino (2012), las políticas de estímulo y protección se justifican en el tamaño del mercado y en el dominio del mismo por partes de producciones extranjeras. El mismo autor señala que pese a ser una industria local pequeña es la segunda en idioma español y una de las diez más importantes en Occidente.

Las políticas promoción y fomento a estas actividades atraviesan a gobiernos de diferentes signos políticos desde hace ya dos décadas y están fundadas en leyes. El apoyo se fundamenta en la contribución que el cine, el teatro y la música realizan a la sociedad -como expresión cultural nacional, aporte a la diversidad de contenidos y crecimiento de una industria con sus respectivos puestos de trabajo-, y en reconocimiento del rol que debe ejercer el Estado con la implementación de políticas concretas. Por lo tanto, son el valor cultural y la función social los que convierten a estas actividades en objeto de políticas públicas de fomento y protección estatal.

Conclusiones

El recorrido propuesto permite fundar que es el valor de los medios comunitarios, en tanto garantes de la diversidad, el pluralismo, la producción cultural local, nacional e independiente, principios fundamentales para la democracia y el desarrollo de un país, lo que los posiciona como objeto de políticas públicas de fomento estatal.

No obstante como se ha mostrado, las políticas de radiodifusión en Argentina los excluyeron legalmente de la posibilidad de prestar servicios de radiodifusión hasta hace apenas una década, y no se establecieron políticas de fomento hasta hace menos de 5 años. Además, esos avances en estos últimos meses han sido interrumpidos.

En cambio, hemos demostrado que el Estado ha tenido una fuerte y activa política de promoción de los medios del sector privado con fines de lucro y una sostenida política de mantenimiento y, en la última década, también de fortalecimiento de los medios público-estatales. Asimismo, los diversos gobiernos, al menos de la década de 1990, han coincidido en sostener políticas de fomento a otras industrias y actividades culturales como el cine, el teatro y la música.

En todos estos casos, la necesidad de promoción no se basa en su rentabilidad económica, ni en la cantidad de público/audiencias alcanzadas, sino en el valor social, cultural, político y económico de estos sectores. Valores similares a los que fundan la necesidad de promover los medios del sector social.

Se pone así de manifiesto la existencia de profundas desigualdades en materia de políticas de comunicación y cultura en detrimento de las emisoras de radio y televisión comunitaria, popular y alternativa con respecto a otros medios audiovisuales y otras industrias culturales. Dada la histórica marginación que ha sufrido esta forma de expresión mediática en las políticas y legislaciones destinadas al sector audiovisual resulta difícil imaginar que estos medios puedan competir en igualdad de condiciones con actores que han sido beneficiados por el accionar estatal a lo largo de la historia.

Así como el Estado, por acción u omisión, fue un actor clave en el sostenimiento y profundización de esta brecha, también lo es para saldar la deuda histórica que mantiene con el sector de medios no lucrativos, las organizaciones socia-

les que los sostienen desde hace ya tres décadas en condiciones de precariedad legal y económica, sus públicos y la sociedad en general.

Por lo tanto, no resulta aventurado proponer políticas estatales de discriminación positiva para el sector de la comunicación sin fin de lucro. En este sentido, el 10 por ciento del gravamen que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina (LSCA) destina a los medios comunitarios y de pueblos originarios debe ser considerado un punto de partida de cara al futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBORNOZ, Luis y HERNÁNDEZ, P. La radiodifusión en Argentina entre 1995 y 1999: concentración, desnacionalización y ausencia de control público. In: MASTRINI, Guillermo (ed.) *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004).* 2º Ed. Buenos Aires: La Crujía, 2006. P. 257-285.

BECERRA, Martín et al. Diagnóstico sobre el acceso del sector sin fines de lucro a medios audiovisuales en la Argentina. In: SEGURA, María Soledad y WECKESSER, Cintia (eds.) *Los medios sin fines de lucro entre la Ley Audiovisual y los decretos. Estrategias, desafíos y debates en el escenario 2009-2015.* Córdoba: Editorial de la UNC, 2016. P. 153-164. Disponível em: http://democratizarcomunicacion.eci.unc.edu.ar/files/Segura-y-Weckesser-2016-Los-medios-sin-fines-de-lucro-entre-la-ley-audiovisual-y-los-decretos.pdf> Acceso em: 15 sept. 2016.

GERBALDO, Judith. Radios comunitarias de América Latina y Argentina. Marcas de época en la acción política y comunicativa. Buenos Aires: UBA, 2012. Disponível em: <http://eci.sociales.uba.ar/2012/10/07/radios-comunitarias-de-america-latina-y-argentina-marcas-de-epoca-en-la-accion-politica-y-comunicativa/> Acceso em: 29 jul. 2016.

GETINO, Octavio. *Cine Argentino, entre lo posible y lo deseable*. Buenos Aires: Ciccus, 2005.

KEJVAL, Larisa. *Significaciones en torno a las radios comunitarias, populares y alternativas argentinas.* Tese (Maestría en Comunicación y Cultura) - Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, 2013.

LINARES, Alejandro. Servicio Público de Radiodifusión en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina –LSCA– (2009-2014). In: *Revista Estado y Políticas Públicas,* Buenos Aires, FLACSO, a. II, n. 3, 2014.

LINARES, Alejandro. Radio y Televisión Argentina y la Televisión Digital Abierta. Una mirada complementaria desde el acceso y la participación ciudadana. In: *Encuentro Nacional de Carreras de Comunicación*, XII, 2014. Mendoza.

MARINO, Santiago. Políticas de comunicación del sector audiovisual: las paradojas de modelos divergentes con resultados congruentes. Los casos de la Televisión por Cable y el Cine en Argentina entre 1989-2007. Tese (Doctorado en Ciencias Sociales) - Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, 2015.

MASTRINI, Guillermo et al. Introducción. In: MASTRINI, Guillermo (ed.) *Mucho ruido, pocas leyes.* Economía y políticas de comunicación en Argentina (1920-2004). 2º ed. Buenos Aires: La Crujía, 2005.

MINDEZ, L. *Canal 7.* Medio Siglo Perdido. Buenos Aires: La Crujía, 2001.

MONJE, Daniela. *Políticas de radiodifusión frente a procesos de integración regional:* Caso MERCOSUR 1991-2007. Tese (Doctorado en Ciencias Sociales) – FLACSO-Argentina, Buenos Aires, 2010.

POSTOLSKY, Glenn y MARINO, Santiago. Relaciones peligrosas: los medios y la dictadura entre el control, la censura y los negocios. In: MASTRINI, Guillermo (ed.) *Mucho ruido, pocas leyes.* Economía y políticas de comunicación en Argentina (1920-2004). 2º ed. Buenos Aires: La Crujía, 2005.

ROSSI, Diego. La radiodifusión entre 1990-1995: exacerbación del modelo privado-comercial. In: MASTRINI, Guillermo (ed.). *Mucho ruido, pocas leyes.* Economía y políticas de comunicación en Argentina (1920-2004). 2º ed. Buenos Aires: La Crujía, 2005.

ULANOVSKY, Carlos. *La Radio Nacional. Voces de la historia. 1937-2011*. Buenos Aires: Colihue, 2011.

VARELA, Mirta. Televisión pública en América Latina: instrumento político, experimento estético y audiencia nacional. In: ALFARO, Rosa María et al. (eds.). *Pensar la televisión pública.* ¿Qué modelos para América Latina?, Buenos Aires: La Crujía, 2013.

Recebido: 09/10/2016
Aceito: 19/11/2016